

Financement local et accès aux ressources externes : quelles options et quelles conditions de mise en œuvre ?

Matthieu COLLETTE - Finance Active

Pour faire face aux « énormes besoins en matière de financement »¹, les gouvernements locaux doivent mobiliser *toutes* les ressources disponibles. Dans les pays développés, l'investissement public dépend en effet largement des gouvernements locaux : 70% de l'investissement public est, en moyenne, réalisé par eux au sein des pays de l'OCDE. Du côté des pays émergents et en développement, les défis associés à la croissance démographique et à l'urbanisation font que les gouvernements locaux sont, et seront, au cœur des réponses à apporter à une demande croissante en infrastructures.

C'est dans ce cadre que nous nous intéresserons à la mobilisation des ressources externes par les gouvernements locaux et plus particulièrement aux conditions de cette mobilisation. Au cœur de cette étude est l'implication du secteur privé ou de ce qu'il convient d'appeler plus largement des mécanismes de financement répondant à une logique de marché. Ceux-ci apparaissent essentiels pour mobiliser les ressources nécessaires aux pays en développement pour rattraper des années de situations de sous-investissement, et alors même que l'épargne mondiale est suffisamment importante pour répondre aux enjeux du développement².

Dès lors, notre travail doit contribuer à répondre aux questions suivantes : comment faire se rencontrer, de manière pérenne, offre et demande de financement alors que les besoins d'investissement, au niveau local, sont croissants ? L'appel au financement externe n'est-il réservé qu'aux collectivités dont la qualité de signature est très bonne ? Quels outils de financement permettent au plus grand nombre de collectivités de se financer ?

Une des motivations centrales de ce travail est d'aller au-delà des simples aspects techniques qui font qu'un mode de financement fonctionne dans un pays donné, à un moment donné et dans un contexte donné ; il s'agit aussi de prendre en compte aussi bien les aspects institutionnels, juridiques, socio-économiques, voire politiques des contextes locaux dans lesquels les différents modes de financement ont été mis en œuvre. Cette double démarche devrait nous permettre de mieux comprendre les conditions qui permettent le passage incrémental d'un système à sens unique, où les transferts du gouvernement central vers les gouvernements locaux et/ou les subventions et les prêts bonifiés de donateurs bilatéraux et multilatéraux étaient la règle, à une situation de convergence d'intérêts des acteurs financiers et politiques qui permette une utilisation stratégique des transferts,

¹ Dans son intervention de décembre 2014, le Secrétaire général des Nations unies a invité à ne « pas oublier que c'est au niveau sous-national que de nombreux investissements seront réalisés en faveur du développement durable et que ce sont les autorités locales qui en prendront l'initiative », les gouvernements locaux devant ainsi faire face à d'« énormes besoins en matière de financement » (Nations Unies, 2014, p.25).

² Le « Rapport du Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable » des Nations Unies estime que « l'épargne mondiale est robuste, elle est de l'ordre de 22 000 milliards de dollars par an (si l'on ajoute épargne privée et épargne publique) » (Nations Unies, 2015, p.9)

subventions et autres prêts concessionnels et des partenariats avec le secteur privé pour faire levier et mobiliser une épargne privée nationale.

La méthodologie privilégiée procède d'une revue de la littérature des études de cas réalisées sur la mobilisation de ressources externes par les gouvernements locaux de par le monde. C'est sur la base de ces études de cas que seront examinées les conditions de la mobilisation des ressources externes. Après avoir brièvement présenté les sources qui ont été les nôtres et explicité notre approche méthodologique (chapitre 1), nous nous intéressons au versant de la « demande de financement », pour examiner les éléments clés qui permettent aux collectivités locales de « transformer » des besoins d'investissement en demande de financement à même de rencontrer une offre (chapitre 2). Le chapitre 3 est ensuite consacré aux outils de mobilisation des ressources externes et à leurs conditions de réussite (ou d'échec). Enfin, le chapitre 4 procède de remarques conclusives qui serviront de piliers aux analyses de terrain qui seront réalisées dans la seconde phase de cette étude.

I. Eléments de méthodologie

Les études de cas sur lesquelles nous avons travaillé sont au nombre de 34, couvrant 4 continents – Afrique, Amérique, Asie et Europe – et 25 pays (Afrique du Sud, Allemagne, Colombie, Croatie, Etats-Unis, Inde, Pakistan, Philippines, Sénégal, Suède, Turquie, etc.), pour des niveaux de gouvernements divers (Ville de Johannesburg, collectivités marocaines dans leur ensemble, Etat de Lagos au Nigéria, collectivités de l'Etat de Tamil Nadu en Inde, ou encore les communes serbes et la municipalité d'Istanbul).

Elles sont issues de 5 sources principales : l'ouvrage de T. Paulais, *Financer les villes d'Afrique*³, l'ouvrage édité par A. Munawar, *Municipal infrastructure financing: innovative practices from developing countries*⁴, le document de travail de la Banque mondiale réalisé par R. Kehew, T. Matsukawa et J. Petersen⁵, le *Guidelines on local government borrowing and recent development in*

³ Paulais T. (2012), *Financer les villes d'Afrique : l'enjeu de l'investissement local*, Pearson Education France, 417 pages

⁴ Munawar A. ed. (2010), *Municipal Infrastructure Financing: Innovative Practices from Developing Countries*, Commonwealth Secretariat Local Government Reform Series, Commonwealth Secretariat, 142 pages

⁵ Kehew R., T. Matsukawa et J. Petersen (2005), "Local Financing for Sub-Sovereign Infrastructure in Developing Countries: Case Studies of Innovative Domestic Credit Enhancement Entities and Techniques", Discussion Paper N°1, Infrastructure, Economics and Finance Department, The World Bank, 67 pages

NALAS countries⁶ et la note intitulée “Beyond banks and big government : strategies for local authorities to promote investment” de E. Cox et K. Schmuecker⁷. Les éléments issus de ces 5 sources principales ont été complétés par de nombreuses autres sources, constituées de publications d’organisations internationales comme l’OCDE et la Banque mondiale, d’instituts et de fondations de recherche comme, par exemple, The Urban Institute, et dans une moindre mesure d’articles de recherche universitaire⁸. L’ensemble de ces études de cas ont été produites après 2005 et, pour la plupart d’entre elles, ne permettent d’illustrer qu’une situation donnée à un moment donné.

La diversité des cas ici traités permet une couverture géographique large, avec à la fois des références inégales aux collectivités de pays avancés et de pays émergents et en développement. Cette approche ne prétend pas à une représentation ni complète ni pondérée. Elle n’est pas non plus un diagnostic définitif. Elle serait plus un sondage raisonné et une mise en perspective de situations locales révélatrices d’une problématique commune. Elle permet aussi de traiter de la diversité des organisations territoriales à travers les différentes formes de gouvernements infranationaux (municipalités au Cap-Vert versus Etat de Lagos au Nigéria) et de la variété des investissements mis en œuvre par ces collectivités (financement d’un incinérateur de déchets à Poznan en Pologne, financement de collèges en France par le département de Seine Saint Denis ou encore financement de la voirie et des trottoirs en Tunisie). Cette diversité permet aussi de disposer d’études de cas dans des pays où la décentralisation et l’autonomie financière des gouvernements locaux sont différents, avec par exemple, aux deux extrêmes, les collectivités tunisiennes à l’autonomie limitée dans une logique de déconcentration, et les degrés de responsabilités variables dévolues aux gouvernements infranationaux aux Etats-Unis. Au final, cette diversité permet d’envisager de nombreux modes de financements – sans pour autant prétendre être exhaustif – allant de l’emprunt obligataire (ville de Johannesburg ou encore ville de Bucarest) aux différentes formes de contrats de partenariat public-privé (avec, par exemple le BOT de Lahore, dans la province de Punjab au Pakistan, ou le contrat de concession autour de la fourniture de l’eau au Sénégal) en passant par les mécanismes de garantie (garantie d’emprunt de USAID Development Credit Authority en Macédoine ; émissions obligataires garanties aux Philippines par Local government unit guarantee corporation (LGUGC) et les *bond banks* (Kommuninvest en Suède ou le Fonds d’équipement communal, FEC, au Maroc).

⁶ NALAS (2011), *Guidelines on local government borrowing and recent development in NALAS countries*, NALAS, 155 pages

⁷ Cox E. et K. Schmuecker (2013), “Beyond Banks and Big government : Strategies for Local Authorities to Promote Investment”, Northern Economic Futures Commission, Report, IPPR North, 23 pages

⁸ Se reporter à la bibliographie

La base de données ainsi constituée de ces études de cas est disponible sur le site de la Commission des Finances Locales de CGLU. Elle est à mettre en parallèle avec l'inventaire réalisé dans le cadre de la composante de l'étude dédiée à la valorisation foncière et immobilière. Il faut noter qu'elle présente pour autant plusieurs limites :

- En premier lieu, la plupart des études de cas ont été réalisées pour rendre compte de la réussite de certains modes de financement, un nombre plus réduit analysant les raisons des difficultés, voire des échecs passés.
- La seconde limite réside dans les contours de plus en plus flous de l'intermédiation financière, du côté de l'offre de financement. Les frontières qu'il était possible de dessiner, par exemple, entre banque de dépôts et banques se finançant sur les marchés, apparaissent de plus en plus poreuses : à titre illustratif, une collectivité suédoise peut à la fois se financer sur le marché obligataire directement et emprunter auprès de Kommuninvest, banque qui, elle-même, se finance sur les marchés obligataires. Ces superpositions de « sources de financement vont expliquer qu'une banque de développement puisse se financer sur les marchés, ou qu'un PPP puisse être financé par le secteur privé ou par l'emprunt auprès d'institutions financières locales.
- Enfin, une troisième limite, de moindre importance, est à souligner : la majorité des études de cas sur lesquelles nous avons travaillé ne concernent non pas une collectivité en particulier mais le secteur des collectivités dans un pays donné, limitant parfois les informations disponibles ou plutôt leur précision.

Lors de la constitution de la base de données, nous avons privilégié une approche visant à analyser des couples « demande de financement/ offre de financement » (par exemple, Ville de Johannesburg/ émissions obligataires ou collectivités marocaines/ crédits accordés par le FEC), pour rendre compte de manière factuelle⁹ des conditions de mobilisation des ressources externes ; et donc, des conditions de la rencontre d'une offre et d'une demande.

II. Du besoin d'investissement à la demande de financement

Pour une CL, solliciter et obtenir des financements externes, notamment lorsque le secteur privé est impliqué, nécessite un certain nombre de prérequis. De ce point de vue, la situation idéale serait celle d'une collectivité solvable, pouvant assurer la viabilité économique, financière,

⁹ Par opposition à une approche normative qui privilégie « ce qui doit être » plutôt que « ce qui est »

environnementale, etc., de ses investissements et investissant dans des projets générant des revenus à même de couvrir, a minima, l'ensemble des coûts liés à ces investissements. Or, par définition même des champs d'intervention de la sphère publique – c'est-à-dire le financement de biens publics générant des effets externes et donc des rendements sociaux pas toujours monétisables -, cette situation ne se rencontre que très rarement. Dans de telles situations, les interventions combinées du public et du privé se justifient.

Cette possibilité permet d'embrasser un ensemble de situations allant du « tout public » au « tout privé » et à l'externalisation complète (voire la privatisation). Ainsi, d'une part, on trouvera le plus souvent des collectivités importantes, dont la base économique est solide, les revenus prévisibles et dont les projets d'investissement sont bancables (« bankable » se dit d'un acteur qui rapporte de l'argent) d'autre part, des collectivités modestes auront des difficultés à monter des projets susceptibles d'être aisément financés pour lesquelles la qualité de crédit n'est pas forcément la meilleure et enfin pour lesquelles les coûts d'entrée ou de transaction sont plus difficilement amortissables.

Pour illustrer le premier type de CL dynamique, on peut citer l'Etat de Lagos qui, malgré une forte dépendance des collectivités nigérianes aux transferts de l'Etat et une faible autonomie financière, a vu ses émissions obligataires de 2008 être sursouscrites. Celles-ci étaient destinées à assurer le financement de contrats de partenariats public-privé dans le secteur des transports, avec une exploitation générant des revenus. Par ailleurs, l'Etat de Lagos, comme les collectivités nigérianes dans leur ensemble, disposent de recettes pétrolières qui, bien que volatiles, sont un véritable atout à côté des recettes plus standards des collectivités. En revanche, pour illustrer une situation moins favorable, on observera que le faible recours à l'emprunt pour financer l'investissement des collectivités sénégalaises est parfois associé à la dépendance de ces mêmes collectivités vis-à-vis de l'Agence de développement municipal (ADM), entité publique et guichet unique des collectivités.

Le choix de la source de financement externe (ou de la combinaison des sources de financement) la plus appropriée devrait intervenir d'abord à l'issue de l'identification des besoins d'infrastructure et des priorités d'investissement puis, ensuite, de l'évaluation des besoins de financement et de la capacité à supporter les charges financières de l'opération (capacité à emprunter dans le cas du recours à l'emprunt). Dans les faits, les collectivités des pays développés qui élaborent depuis parfois plusieurs décennies ces approches, n'ont globalement que peu de difficultés à mobiliser des financements externes et sont même souvent en capacité de mettre en concurrence les différentes sources de financements et institutions. Les études de cas le montrent, notamment pour les collectivités françaises, américaines ou encore suédoises. A l'opposé, le développement limité du

financement externe pour financer l'investissement au Maroc trouve notamment sa source dans la faible capacité d'absorption de collectivités qui ne parviennent pas à réaliser la totalité de leurs budgets d'investissement. Si des outils techniques existent pour aller dans le sens souhaité (plan pluriannuel d'investissement ou PPI, suivi des ratios financiers, études de faisabilité, etc.), ceux-ci ne peuvent suffire alors que des interactions fortes existent entre les éléments qui font la solvabilité d'une collectivité :

- le cadre institutionnel affecte les recettes, les dépenses et l'endettement ;
- la croissance démographique et économique de la collectivité influence le potentiel des recettes et la pression en matière de dépenses ;
- les résultats fiscaux affectent la capacité à rembourser la dette..

En outre, permettre à des collectivités qui, de prime abord, n'apparaissent pas comme des emprunteurs idéals, d'accéder au financement externe peut créer des incitations pour elles à améliorer leur qualité de signature.

Dans cette perspective, les études de cas sur lesquelles nous avons travaillé sont instructives sous différents angles :

- D'abord, le degré de décentralisation et d'autonomie financière apparaît comme un facteur clé permettant aux collectivités locales de convertir un besoin d'investissement en demande de financement pouvant rencontrer une offre. Ainsi, au Nigéria, l'organisation fédérale et l'histoire administrative et politique du pays se traduisent par une tendance à la centralisation. Celle-ci entraîne une dépendance forte des collectivités locales par rapport aux transferts de l'État, ainsi qu'une très faible autonomie financière, qui constituent des handicaps pour sortir de la situation de sous-investissement. En Afrique du Sud, malgré une autonomie financière relativement importante, la recentralisation intervenue durant les années 2000, a introduit une certaine confusion dans la répartition des compétences entre collectivités et a freiné le recours au financement externe ;
- Ensuite, des règles prudentielles instituées pour encadrer l'accès des collectivités locales à l'emprunt, le plus souvent par voie légale, peuvent créer les bases d'une relation de confiance entre secteur public local et secteur privé : par exemple, en Afrique du sud, ce sont des règles d'emprunt destinées uniquement aux dépenses en capital ou de durée limitée à la durée de vie des infrastructures financées ; pour les municipalités du Cap-Vert, il s'agit de

règles de seuil défini pour le service annuel de la dette ; en Colombie, ce sont des règles de limitation légale à emprunter suivant la situation financière des collectivités,. Ces mesures prudentielles constituent à la fois une incitation à la bonne gestion pour les collectivités de ces pays mais aussi une forme de garantie pour d'éventuels investisseurs privés. Dans le cas des collectivités du Cap-Vert, il apparaît que les mesures prudentielles sont une des bases de la création, depuis 2005 et l'appui apporté par l'Agence française de développement (AFD), d'une véritable dynamique entre banques privées et municipalités. A l'inverse, un cadre institutionnel où le droit d'emprunter semble avoir été garanti sans réellement tenir compte de la solvabilité des collectivités - comme c'est le cas en Tunisie - apparaît peu incitatif.

- Enfin, le faible niveau de compétence est mis en avant, notamment dans le cas des collectivités d'Afrique (Cap-Vert, Tunisie ou Maroc) pour expliquer les difficultés à présenter et structurer une demande de financement qui puisse être recevable par des partenaires privés.

III. Les outils de mobilisation des ressources externes

L'analyse des études de cas nous montre que les gouvernements locaux peuvent améliorer leur qualité de signature pour mobiliser des financements externes et éviter, comme c'est notamment le cas en Tanzanie, que le secteur privé perçoive les collectivités comme irresponsables, peu solvables et donc trop risquées à financer. Elle nous amène également à schématiser très simplement les différentes situations à partir de deux principaux critères que sont les types d'investissement et de collectivités :

- Côté investissement, un bout de la chaîne est constitué par les investissements générant des revenus comme c'est le cas du contrat de concession (ou *concession agreements*) relatif au système de bus de la ville de Bogota ; à l'autre extrémité, se trouvent par exemple les services sociaux cofinancés par les collectivités locales albanaises avec l'Etat. Ainsi, les investissements à caractère social (et générant des effets externes positifs), sont à distinguer des investissements générant leurs propres revenus ;
- Côté collectivités, et compte tenu de l'aspect multiforme de la solvabilité, sont à distinguer les collectivités dont la qualité de signature, évaluée en fonction du risque de non remboursement des dettes que présente la collectivité, est très bonne, et celles dont la qualité de signature est moindre.

Dans la suite de cette section, cette classification simple doit permettre d'associer les différentes formes de financement externe avec les investissements et les collectivités à financer.

Cette précision étant apportée, il convient désormais d'examiner en détails les sources de financement externe identifiées dans les cas pratiques. Les études de cas examinées nous permettent d'aborder cinq grandes catégories d'outils de financement externe que sont (i) les dons, (ii) les subventions, (iii) l'emprunt, (iv) les garanties, et (v) les partenariats public-privé.

3.1. Les dons et subventions

Les subventions sont soit des aides financières apportées aux collectivités, soit des financements non remboursables, engagés et gérés par les gouvernements locaux. A l'image des subventions, les dons sont des financements non remboursables, attribués par des individus, des fondations philanthropiques ou des organisations non gouvernementales de façon discrétionnaire.

Ces ressources externes souffrent de deux principaux inconvénients : (i) elles sont allouées le plus souvent sur la base d'objectifs prédéfinis et dont l'usage et la destination ne sont pas laissés à l'appréciation de la collectivité; (ii) ce sont des sources de financement, par nature, volatiles ; elles nécessitent (iii) des procédures longues et lourdes. Comme l'illustre l'étude de cas réalisée sur les communes albanaises, il apparaît qu'avant 1993, la large majorité de leurs financements provenait de grands donateurs internationaux comme, par exemple, la Banque mondiale. Afin d'accroître la base même de ces financements externes et d'en permettre la diversification, l'Albanian Development Fund (ADF) a ensuite été créé.

Les dons et subventions s'avèrent particulièrement adaptés à des collectivités à la qualité de signature relativement faible et pour des investissements à caractère social, c'est-à-dire ne générant pas de revenus. Dans ce cadre, ces financements – comme c'est aussi le cas de l'aide au développement ou, parfois, de l'intervention de banques publiques de financement – peuvent jouer un rôle de déclencheur et de levier, en incitant les collectivités à améliorer leur qualité de signature et en attirant des investisseurs privés. En ce sens, des politiques de subventions à l'investissement doivent avoir un effet incitatif pour permettre à la puissance publique (nationale ou infranationale) d'investir dans des secteurs prioritaires qui, sans cela, pourraient s'avérer difficiles à financer. Ainsi, et à l'image par exemple des fonds structurels de l'Union européenne, une politique de subventions

doit être mobilisée pour créer une impulsion, pour jouer un rôle de levier ou encore pour donner du temps à la collectivité ainsi financée, pour renforcer ses capacités propres. Dans un système à cofinancements public, l'effet de levier recherché doit susciter d'autres participations, allégeant d'autant la charge du porteur de projet. Pour être efficace, il apparaît que tout système de subventions doit s'accompagner d'une vision claire de l'objet à financer pour attester de la conformité des dépenses affectées, d'une nécessaire simplicité des mécanismes d'attribution et de distribution et d'une grande lisibilité des bénéficiaires, au niveau des territoires. Ceci est d'autant plus vrai que les dons et subventions ne sont pas des financements à caractère pérenne – voire, comme c'est le cas des subventions des grands bailleurs internationaux, ils ont même vocation à s'arrêter. Enfin, pour être efficace, tout don ou toute subvention doit être vu comme un mode de financement parmi d'autres, pour éviter les écueils de la « culture de la subvention. »

3.2. Emprunt et garanties

L'emprunt – sous les différentes formes qu'il peut prendre et que nous allons distinguer -, constitue un outil de financement adapté à une grande variété de situations : en Afrique du Sud, que ce soit pour les grandes collectivités métropolitaines, relativement solides financièrement, ou pour les collectivités rurales plus petites, l'emprunt est un mode privilégié de financement externe ; les collectivités colombiennes se financent elles-aussi par emprunt, tout comme les collectivités américaines ; enfin, on notera que le montage PPP des collèges du département de Seine Saint Denis en France a été financé par emprunt.

Nous distinguons ici cinq formes ou cinq outils permettant aux collectivités de par le monde de bénéficier d'emprunts : (i) les banques de dépôts ; (ii) les « bond banks » ; (iii) les agences gouvernementales ; (iv) les fonds dédiés et (v) les émissions obligataires. Bien que les frontières entre ces différents outils soient parfois très poreuses, cette classification présente, à notre sens, le mérite de distinguer les outils à partir des ressources auxquelles ils sont adossés.

3.2.1. Les banques de dépôts

L'activité principale d'une banque de dépôts (ou de détail) est de recevoir l'épargne, pour ensuite accorder des crédits et fournir des services de banque. La banque de dépôts a ainsi une fonction d'intermédiation entre agents à excédents de financement, dont elle collecte les ressources, et agents à besoins de financement, à qui elle prête ces ressources. Pour ce type de banques, intervenir sur le marché des collectivités locales nécessite donc de disposer de suffisamment de ressources et

ensuite d'être en capacité de gérer le risque associé à la transformation d'une épargne liquide et de court terme, en financement d'investissements par définition non liquides et de long terme. Les banques publiques telles que les Caisses des Dépôts et Consignations en France et au Sénégal (CDC), ou en Italie (Cassa Depositi e Prestiti), fonctionnent sur ce modèle. Or, l'implication des banques du secteur privé apparaît plus difficile.

Si ce type de prêteurs se rencontre rarement sur le marché du crédit aux collectivités locales, c'est notamment parce que les collectivités sont très peu nombreuses à voir leurs dépôts et leur épargne pouvoir être captés par les banques et ainsi à permettre à des banques commerciales de leur prêter sur la base de leurs propres dépôts. Le seul exemple de ce type que nous connaissons est celui des collectivités belges et du Crédit communal de Belgique – avant qu'il ne soit absorbé par la banque Dexia.

Pour autant, mobiliser le réseau commercial des banques privées bien implantées sur des territoires peut s'avérer nécessaire pour espérer toucher un maximum de collectivités et donc leur permettre de financer leurs investissements. De ce point de vue, les cas colombien et allemand sont relativement instructifs. Dans ces deux pays, les banques commerciales sont mobilisées pour distribuer une ressource dont elles n'auraient pas, elles-mêmes, disposé pour financer les collectivités :

- Dans le schéma allemand, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)¹⁰, fournit de la liquidité à des taux d'intérêt faibles et sur des maturités longues aux banques commerciales pour couvrir les prêts que ces dernières vont consentir. Les banques apparaissent alors comme un des éléments de solution au financement de l'économie allemande en faisant ce pour quoi elles sont faites : évaluer le risque et réaliser des profits. KfW bénéficie ainsi de l'expertise des banques et, en contrepartie, celles-ci peuvent couvrir un segment de marché qu'elles ne seraient pas en capacité de couvrir sans cela ;
- En Colombie, Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), à l'image de KfW, ne prête pas directement aux collectivités mais refinance les prêts octroyés par les banques à ces mêmes collectivités : les banques éligibles peuvent ainsi sécuriser leurs ressources, ayant la possibilité d'emprunter jusqu'à 85% de la valeur du prêt auprès de FINDETER sur la même maturité (au-delà de 12 ans).
- On peut aussi citer la Banque européenne d'investissement (BEI) qui pratique ce type

¹⁰ Banque publique allemande,

d'intermédiation, notamment pour se permettre de couvrir davantage de territoires et de financer davantage de collectivités.

- Enfin, l'exemple du Cap-Vert est, sous cet angle, très intéressant. Avant 2005, les 22 municipalités du Cap-Vert rencontraient de vraies difficultés à financer des investissements autres que des équipements commerciaux (cinémas, centres commerciaux, etc.) auprès des banques commerciales. Du fait de ressources rares (faiblesses des dépôts) et de court terme, les banques étaient de facto peu enclines à prendre le risque de financer des collectivités, montrant souvent, un déficit de compétences. Il fallait donc créer pour les banques, une incitation à prêter en leur permettant de disposer des ressources adéquates. C'est ainsi qu'en 2005, l'AFD a passé un accord de liquidité avec trois des quatre principales banques commerciales, (Banco Commercial de Atlantico (BCA), Banco Interatlantico (BIA) et Caixa Economica do Cabo Verde (CECV)). La ligne de crédit accordée a permis de couvrir des besoins de financement répondant aux différentes compétences des municipalités¹¹, sur des durées supérieures à 5 ans et avec des taux d'intérêt plus compétitifs. Ce modèle a permis de créer une dynamique au niveau local, les municipalités souhaitant de leur côté prolonger la relation avec les banques, quand une quatrième banque s'est portée volontaire pour être associées à la démarche.

Lorsque l'AFD décidera de mettre fin à l'accord de liquidité ce dernier schéma posera la question de la pérennité de l'intervention des banques auprès des collectivités. Il montre cependant que l'aide au développement peut jouer un rôle déclencheur pour permettre la rencontre d'une offre et d'une demande. Ce premier point montre aussi que, sans ressource adéquate, le système bancaire privé traditionnel peut difficilement répondre aux besoins d'investissement à long terme des collectivités. Ceci est d'ailleurs renforcé par les réglementations prudentielles pesant sur les banques, notamment dans les pays développés.

3.2.2. Les « bond banks »

¹¹ Assainissement, développement rural, santé, habitat, transports terrestres, éducation, promotion sociale, culture, sport, tourisme, environnement, commerce, protection civile, emploi, formation professionnelle, police et investissements municipaux.

Les banques traditionnellement de dépôts doivent parfois s'appuyer sur d'autres institutions financières pour disposer de ressources adaptées au financement des collectivités. Dans nos exemples précédents, le point commun d'institutions comme KfW en Allemagne et FINDETER en Colombie est qu'une large majorité de leurs ressources proviennent des emprunts qu'elles ont elles-mêmes contractées sur les marchés financiers via des émissions obligataires. Par la suite, nous désignerons ces institutions sous le nom de « bond banks ».

Une « bond bank » peut se définir comme un intermédiaire financier qui emprunte sur les marchés financiers, pour ensuite sur la base de cette ressource, prêter aux collectivités locales. Le terme générique de « bond bank » renvoie à l'idée de mutualisation (ou « pooling ») des prêts aux collectivités afin de constituer un portefeuille qui permette de générer des économies d'échelle et de diversifier les risques associés pour, in fine, assurer la qualité de signature de la banque elle-même.

A côté de KfW et de FINDETER, il existe des institutions dont le mandat leur permet d'octroyer directement des prêts aux collectivités locales comme le FEC au Maroc, la Development bank of South Africa (DBSA) et la Infrastructure finance corporation limited (INCA) en Afrique du Sud, la Urban development bank au Nigéria, le Tamil Nadu urban development fund (TNUDF), ou encore Kommuninvest en Suède.

Les « bond banks » se différencient des banques de dépôt sous plusieurs angles. Elles sont tout d'abord plus aptes à financer des investissements de long terme, dès lors qu'elles sont en capacité de capter de l'épargne longue sur les marchés obligataires. Un second avantage des « bond banks » est qu'elles peuvent diversifier les sources de financement en émettant, bien sûr, sur les marchés nationaux mais aussi sur les marchés internationaux. Elles peuvent aussi, fréquemment, bénéficier de financement des grands bailleurs internationaux. Un troisième point-clé est la discipline de marché qui s'impose à ces « bond banks. » Dès lors qu'elles lèvent des fonds sur les marchés, il leur faut gagner et conserver la confiance des investisseurs. Cela passe souvent par la notation de ces institutions, le plus souvent très bonne. Cela suppose aussi une bonne gestion des crédits accordés aux collectivités et donc des taux de défauts plutôt faibles. Cette situation est facilitée par la diversification et la mutualisation des risques qui en découlent. De même, ces banques spécialisées dans le financement des collectivités, développent une réelle expertise à même de rassurer les investisseurs.

Si ces éléments apparaissent très positifs pour capter une offre de fonds prêtables à long terme, ils présentent aussi un certain nombre d'avantages pour les collectivités :

- La mutualisation permet d'adosser à un projet d'investissement spécifique la qualité de signature

homogénéisée des collectivités dans leur ensemble. Cela peut ainsi permettre de gagner un peu de latitude par rapport à ce que serait l'analyse d'un projet d'investissement particulier en perspective avec la capacité humaine et financière d'une collectivité isolée. Dans le même temps, ce mécanisme ouvre l'accès à une épargne de long terme à des collectivités qui, par leur petite taille, ne pourraient pas nécessairement y avoir accès.

- Par ailleurs, ces institutions sont souvent pilotes dans le développement de l'expertise financière des collectivités ainsi que dans la production d'informations relatives au secteur. Le FEC peut, par exemple, apporter son assistance technique aux collectivités marocaines désireuses d'investir ; l'UDB, au Nigéria, apporte un appui technique pour structurer des montages financiers, réalise des opérations de formation et est impliquée dans des commissions nationales ; FINDETER joue un rôle de conseil pour les collectivités colombiennes, à l'image de Kommuninvest en Suède ;
- Enfin, un aspect important de ces « bond banks » est que leur actionnariat peut être privé (comme INCA en Afrique du Sud) ou public, voire constitués des collectivités elles-mêmes. Si le FEC au Maroc est un établissement public à vocation d'utilité publique dont le Conseil d'administration est présidé par le ministre de l'Intérieur, Kommuninvest en Suède est détenue majoritairement par les collectivités. Ceci signifie que des collectivités ont été capables de créer leur propre banque, tirant bénéfice des avantages de ces « bond banks », en étant elles-mêmes maîtres de la stratégie à mettre en œuvre pour la banque. Si ce modèle est l'objet d'un certain engouement avec la création de structures de ce type récemment en France ou au Royaume-Uni, il demande aux collectivités de se fédérer pour, ensuite, mettre en œuvre une ingénierie financière dont elles ne disposent pas toujours. Pour autant, les possibilités d'un actionnariat partagé avec l'Etat peuvent permettre au pouvoir central d'accompagner les gouvernements locaux sur la voie de la responsabilisation financière en leur permettant d'acquérir davantage d'indépendance et d'autonomie financière¹². Il apparaît ainsi que ce type d'initiative peut créer un cercle vertueux où des collectivités créent leur propre banque, pour financer davantage de projets et donc enrichir l'économie locale et, par la même occasion, améliorer la qualité de signature de chaque collectivité. Comme nous le verrons par la suite, ces initiatives peuvent s'accompagner de mécanismes de garantie, à même de rassurer encore davantage les investisseurs.

3.2.3. Les agences gouvernementales

¹² La question de l'actionnariat ne doit pas être négligée comme le montre l'histoire de Dexia en Europe.

Le troisième type d'outil que nous avons souhaité ici distinguer est constitué par les agences gouvernementales. Par opposition aux « bond banks », les agences gouvernementales n'ont pas (ou peu) recours aux marchés financiers pour mobiliser leurs ressources. Elles tirent l'essentiel de leurs ressources de l'Etat ou des budgets des collectivités elles-mêmes (sous forme de subventions et autres transferts). C'est notamment sur ce modèle que fonctionnent la Caisse de prêts et de soutien des collectivités locales (CPSCL) en Tunisie, l'ADM au Sénégal, le Local government loans board en Tanzanie ou l'Alabianian development fund en Albanie. Même si la plupart de ces institutions accordent des crédits, remboursables, aux collectivités à l'image des « bond banks », elles opèrent le plus souvent dans des pays peu décentralisés, dans lesquels préside une logique de déconcentration, comme en Tunisie ou au Sénégal.

A partir des études de cas, les « bond banks » apparaissent comme pouvant être mises en place dans des contextes de décentralisation différents, avec une capacité d'accompagnement des processus de décentralisation. En revanche, les agences gouvernementales paraissent moins flexibles, et opèrent dans des contextes où la dépendance des collectivités à l'égard de l'Etat et de ses ressources reste importante, avec une autonomie financière limitée et une faible capacité à piloter les déterminants de la qualité de signature de la collectivité. Ces agences doivent certainement être davantage vues comme des relais des Etats pour mettre en œuvre des politiques publiques que des institutions financières au sens plein du terme.

La difficulté est alors qu'il existe peu d'incitations à la vertu et à la qualité de gestion, aussi bien du côté des collectivités que du côté de ces institutions elles-mêmes. Ce manque d'incitations peut même parfois se traduire par une forme de déresponsabilisation. Au Sénégal, la prolifération de ce type d'agences a multiplié les freins au financement des investissements locaux par l'emprunt. La mécanique vertueuse de consolidation des capacités d'investissement des collectivités ne s'est jamais réellement enclenchée, l'ADM ayant été par exemple perçue comme une agence d'exécution des projets bien plus que comme un partenaire financier sans faille.

3.2.4. Les fonds dédiés

Un fonds dédié est une entité ad hoc (ou *special purpose vehicle, SPV*), créée dans un objectif précis qui va en déterminer la durée de vie. L'entité ad hoc accorde ensuite des prêts ou des garanties aux collectivités dont les investissements rentrent dans son champ d'intervention. Ainsi, ces fonds se rapprochent des « bond banks » en ce qu'ils lèvent des fonds sur les marchés obligataires ; en

revanche, ils s'en distinguent en ce qu'ils ne financent pas tous les types d'investissement des collectivités, mais seulement ceux rentrant dans leur champ d'intervention.

De tels fonds sont davantage faits pour financer des activités génératrices de revenus et non pas des activités dans lesquelles des effets externes positifs sont recherchés. En effet, ils bénéficient moins de la mutualisation de projets différents et de collectivités différentes que les « bond banks » ; mais à l'inverse, ils bénéficient d'un domaine d'expertise plus précis.

Ces entités ad hoc peuvent aussi prendre des participations et donc réaliser de l'investissement en capital. Ce type de fonds se rencontre notamment aux Philippines, avec le Local government unit guarantee corporation (LGUGC). Le LGUGC est une entreprise de services financiers dont les actionnaires sont, majoritairement, des banques commerciales et des institutions financières gouvernementales. Sur la base de ce capital constitué, mais aussi d'accord de co-garantie avec USAID, le rôle principal de LGUGC est de promouvoir l'accès des collectivités au marché obligataire en garantissant les émissions réalisées.

Les garanties d'emprunt ont pour but de protéger un créancier contre le risque de non-remboursement de sa créance. Il s'agit donc d'une forme d'assurance qui permet de rehausser la qualité du crédit et d'en diminuer le coût. La garantie peut être apportée par un niveau de gouvernement supérieur, par des collectivités elles-mêmes, par des institutions internationales ou encore par le secteur privé. Dans le cas de la captation de revenus, la garantie repose sur la capacité à capter directement des revenus générés par l'entité faisant l'objet de la garantie en cas de défaut de paiement. LGUGC cherche ainsi aussi à promouvoir le financement des gouvernements locaux par le secteur privé, en réduisant le risque associé aux différentes transactions individuelles.

Un des intérêts d'un tel mécanisme est clairement de permettre à des investisseurs d'octroyer des prêts à des collectivités dont ils ignoraient le fonctionnement; et donc de faire se rencontrer une offre et une demande. En effet, en apportant sa garantie, LGUGC simplifie la vie des investisseurs, réduit le coût d'entrée sur un nouveau marché et borne le risque qu'ils prennent. Des garanties d'emprunt, visant à faciliter le financement d'investissement ferroviaire faisant l'objet d'un PPP en France, se sont aussi avérées être des outils utiles pour sécuriser des banques commerciales et accélérer leur implication dans le projet. En Macédoine, la garantie d'emprunt apportée par USAID Development credit authority à la municipalité de Karposh apparaît également avoir été un déclencheur après que les collectivités aient été autorisées à emprunter pour assurer le financement de leurs investissements. Ainsi, l'étude de cas relative à cette intervention d'USAID montre clairement la dynamique de renforcement de capacité. D'abord, en soulignant qu'avant la procédure

d'emprunt, l'assistance technique de USAID-Macedonia Local Government Activity (MGLA) a permis la mise en place d'un système d'autoévaluation de la solvabilité, comprenant notamment un outil de projection basé sur les tendances budgétaires passées et des scénarios recettes/dépenses. Ensuite, en créant une dynamique de coopération réussie entre différents acteurs, au premier rang desquels USAID et la municipalité de Karposh, mais aussi l'association des municipalités, les entreprises de services énergétiques et le ministère des Finances. Enfin, en créant une nouvelle dynamique de financement des collectivités, permettant à certaines de ces collectivités de se faire connaître du secteur bancaire et d'être reconnues comme solvables

3.2.5. Les émissions obligataires

Une émission obligataire est un emprunt lancé par une collectivité sous forme de titres de dette – des obligations – achetés par des investisseurs. Ces obligations sont le plus souvent négociables et sont d'un montant unitaire correspondant à une part de l'emprunt global ainsi levé. Les obligations prévoient le versement d'un intérêt, le plus souvent annuel, et un remboursement à maturité, c'est à dire in fine.

Parmi nos études de cas, la Ville de Johannesburg en Afrique du Sud, l'Etat de Lagos au Nigéria, la commune de Bucarest en Roumanie, les communes de Koprivincia et de Rijeka en Croatie ou encore des gouvernements locaux philippins ont réalisé des émissions obligataires. Là où les « bond banks » permettent de mutualiser des besoins pour permettre à un plus grand nombre de bénéficier de fonds levés sur les marchés financiers, les émissions obligataires réalisées directement restent le fait de grandes collectivités, comme le montrent notamment les cas sud-africain, nigérian et roumain. En Europe occidentale, si ce mode de financement est utilisé depuis de nombreuses années, il reste aussi l'apanage des niveaux de collectivités les plus importants, régions et départements en France, régions et provinces en Italie, cantons en Suisse, régions en Belgique, länder en Allemagne, etc.

En effet, les montants moyens d'émission restent globalement encore importants avec un seuil d'environ de 500 ZAR pour Johannesburg, une émission de 500 M€ pour Bucarest en 2005 ou une programme d'émission de 275 MdsN pour l'Etat de Lagos. Si, en Europe notamment, les montants moyens des émissions se font plus faibles (pour les communes de Koprivinia et de Rijeka en Croatie, le montant minimal d'une émission a été, par exemple, de 8 M€), d'autres contraintes font que les marchés obligataires restent, à l'échelle mondiale, encore réservés aux plus grandes collectivités.

Parmi ces contraintes, on peut notamment relever la nécessaire – mais pas toujours légalement obligatoire – notation (rating) par une agence indépendante (AA et A+, par exemple, pour l'Etat de Lagos auprès de trois agences, Fitch Ratings, GCG et Augusto & Co) ; des coûts de transaction parfois importants, doivent pouvoir être amortis grâce aux montants émis (frais d'avocats, d'arrangement et autres commissions de placement). D'autre part, la mobilisation d'une équipe performante de direction financière est nécessaire notamment pour produire la documentation financière à destination des investisseurs. Ceci signifie que les émissions obligataires directes des collectivités sont réalisées par des collectivités à la qualité de signature bonne, voire très bonne, ou en tout cas offrant une lisibilité forte pour les investisseurs.

De telles collectivités se retrouvent plutôt dans des pays où la décentralisation est avancée et où l'autonomie financière est relativement grande. Lorsque ce n'est pas le cas, comme pour le Nigéria, d'autres motifs d'attractivité pour des investisseurs privés doivent être valorisés. Dans le cas de Lagos, ce sont notamment les revenus pétroliers dont l'Etat dispose, qui ont été nantis, permettant ainsi un effet de levier sur les marchés obligataires. En parallèle, il s'avère que la discipline de marché s'impose à ces collectivités émettrices qui l'acceptent, leur permettant d'en tirer, en contrepartie, les bénéfices. Ainsi, du côté des avantages certains des émissions obligataires est la diversification des sources de financement et la mobilisation d'une épargne longue cherchant des issues de placement : dans le cas de l'Etat de Lagos, la demande a été plus forte que l'offre comme souligné précédemment, montrant au passage qu'il existe une épargne qui ne demande qu'à se placer sur des projets d'investissement public local ; dans le cas de Bucarest, l'émission obligataire réalisée sur la place de Londres a été la solution trouvée pour faire face à un marché du crédit local et des institutions financières internationales (BEI, BERD, etc.) dans l'incapacité de répondre au besoin de financement lui-même. Mobiliser une épargne locale ou internationale sur son propre nom apparaît aussi être un avantage non négligeable, permettant de communiquer autour de ces émissions obligataires réussies.

Emissions obligataires

En Afrique du Sud, avril 2004 a été un « moment historique » pour la ville de Johannesburg et son Maire, M. Masondo, avec le lancement et la réussite de la première émission obligataire de la Ville. Depuis lors, le programme d'émission de la Ville (« Domestic Medium Term Note ») lui a permis d'émettre près de 6 Mds ZAR d'obligations.

En Allemagne, Juin 2015 a été l'occasion pour des communes de Rhénanie-du-Nord-Westphalie de procéder à leur troisième émission obligataire « communale » groupée. Ce sont ainsi 250 millions d'euros

qui ont été levés par cinq communes : Bielefeld, Essen et Remscheid (20% chacune), Gelsenkirchen (24%) et Hage (16%). Cette émission obligataire groupée a été réalisée sur une maturité de 7 ans avec un coupon d'intérêt de 1,25%. La précédente émission de ce type date de février 2015 et regroupait 6 villes, pour un montant de 500 millions d'euros, levés sur 10 ans, à 1,15%.

Au final, l'analyse des études de cas fait apparaître que la discipline de marché qui sous-tend les émissions obligataires, les « bond banks » ou encore les banques commerciales, est à même de générer un cercle vertueux, l'accès au crédit se traduisant par une amélioration de la qualité de crédit des collectivités : les investissements ainsi financés enrichissent l'économie locale, avec des retombées positives pour les collectivités, et les collectivités s'efforcent de rendre l'information financière disponible pour les investisseurs. Ainsi, ces outils apparaissent comme des mécanismes incitatifs permettant à la sphère privée d'accepter de prendre le risque de financer des investissements qui sortent parfois de leur sphère de prédilection.

3.3. Partenariats public-privé

Le dernier outil examiné ici permet aux gouvernements locaux de financer leurs investissements, notamment en infrastructure. Il s'agit du contrat de partenariat public-privé (ou *public-private partnerships*). Par définition même, il s'agit ainsi pour les gouvernements locaux de s'associer avec le secteur privé et d'impliquer celui-ci dans des projets d'investissement qui sont de la compétence du secteur public.

Ces partenariats sont montés en vue de délivrer des services publics à hauteur des attentes des clients et usagers tout en transférant une partie des risques vers le partenaire ou l'opérateur privé. Parmi les études de cas déjà traitées, l'Etat de Lagos au Nigéria a mis en place une ligne de bus en site propre (Bus Rapid Transit), transportant 150 000 passagers par jour, permettant une réduction des tarifs de 30% et une réduction de 40% des temps de trajets. Des opérateurs privés ont été associés à l'exploitation de la ligne, dans le cadre d'un partenariat avec le syndicat des transporteurs (National Union of Road Transport). La ville de Bogota a elle aussi financé un réseau de bus via un contrat de concession. Lahore, dans la province de Punjab, a financé sa première usine de compostage/ recyclage via un contrat de partenariat public-privé. En France, la ville de Marseille et le Département de Seine Saint Denis ont respectivement financé la réhabilitation de deux stades et 3 lots de 4 collèges par ce biais. Du côté des Etats, qui s'avèrent être des acteurs importants des

opérations de PPP, de nombreux investissements sont financés grâce à cet outil, tels qu'un réseau d'eau au Sénégal, des autoroutes autour de Santiago du Chili, ainsi qu'à Tuni Anakapali en Inde, un institut d'enseignement supérieur à Singapour, ou les lignes de train à grande vitesse en France.

Le premier constat est qu'il s'agit principalement d'un mode de financement utilisé pour des investissements générant des recettes, expliquant au passage l'intervention du secteur privé et permettant qu'intérêts privé et public convergent. Dès lors que le transfert vers la personne privée est important, la personne publique doit s'assurer de la viabilité financière du projet, ce qui peut nécessiter en amont certains ajustements (rehaussement des tarifs, compensations des tarifs sociaux, incitations, etc.). A cet égard, le cas du réseau d'eau du Sénégal, apparaît comme relativement exemplaire.

Le second constat est que plus le risque est transféré au partenaire privé, plus les collectivités locales sont « éloignées » du projet, et moins elles ont la main sur l'opération. Elles interviennent financièrement (par subventions, garanties ou certaines facilitations du projet) mais ne portent pas les risques liés à l'ouvrage ou à la prestation. Suivant le niveau de transfert de risque, quatre types d'outils peuvent alors être distingués :

1. La *maîtrise d'ouvrage publique* (ou *public contracting owner*): entités publiques et privées travaillent de concert mais la maîtrise d'ouvrage reste publique, ce qui constitue le principal avantage de cette formule. A l'inverse, cette externalisation « a minima » laisse à la charge de la personne publique, maître d'ouvrage, une part importante des risques liés à la réalisation de l'ouvrage et à son entretien, dont les procédures de passation sont longues et rigides, avec un impact budgétaire direct ;
2. *Les sociétés mixtes* (publique/ privé) (ou *company hold by the public sector and the private sector*) : une société à capitaux publics et privés est créée. L'avantage de ces sociétés est d'allier la souplesse de gestion de la société de droit privé à la maîtrise des décisions par les collectivités locales mais au prix d'un transfert de risques limité ;
3. *Les contrat de partenariat* (*project finance initiative or Finance build/ operate and transfert projects*) : contrat par lequel une collectivité confie à un tiers une mission globale d'investissement. Dans le contrat de partenariat, la répartition des risques apparaît plus optimale avec notamment le transfert des risques de construction.

4. La *concession* (ou *concession agreements*) : la concession est un mode de gestion par lequel la collectivité charge son cocontractant de réaliser des travaux de construction et d'exploiter à ses frais le service pendant une durée déterminée. Le principal avantage est le transfert des risques d'exploitation au privé, permettant une accélération de la réalisation de projets et un impact faible sur le budget public.

La maîtrise de l'ingénierie est un autre facteur clé de succès, qu'elle soit envisagée sous l'angle de la technique « pure », pour la construction d'un ouvrage d'art par exemple, ou dans une logique d'ingénierie plus qualitative comme l'analyse socio-économique qui permet d'avoir une vision d'ensemble des problématiques. Cette expertise locale est indispensable pour concevoir et assurer le suivi des contrats, s'assurer du respect des délais et du bon fonctionnement des services ou des investissements délégués, et éviter les pertes financières. Dans le cas où le donneur d'ordre public ne dispose pas ces compétences à l'interne, il doit veiller à se faire accompagner de conseils spécialisés qui ne soient pas en conflits d'intérêt pour le projet. Dans le cas de la ville de Bogota, l'expertise politique, technique et administrative, se traduisant notamment par un vrai leadership municipal et donc une vision stratégique de long terme, a contribué pleinement à la réussite du projet de BRT.

Enfin, le niveau de développement du territoire constitue un facteur déterminant pour attirer les investisseurs privés sur les équipements publics locaux. Ceux-ci sont en effet concentrés dans les pays développés et émergents, stables politiquement, disposant d'une réglementation claire, et une capacité à piloter les projets par des équipes structurées. Le niveau de décentralisation constitue également à cet égard un facteur favorable au déploiement des PPP, les collectivités locales disposant alors d'une autonomie réglementaire et budgétaire suffisante pour mettre en œuvre des moyens directs de financement de projet. Dans les pays centralisés en revanche, l'Etat se focalise généralement sur les projets structurants à l'échelle nationale, ce qui peut certes permettre quelques économies d'échelle, mais n'autorise qu'à la marge l'adaptation des prestations aux besoins du terrain. A cet égard, notons l'expérience intéressante de l'Ouganda, qui, avec l'appui du PPIAF, élabore un plan national stratégique en faveur des PPP, visant à sécuriser et à rassurer les investisseurs, financiers et industriels, tout en facilitant l'accès des collectivités locales à ce type d'outils.

Côté financement, le PPP – lorsqu'il prend la forme d'un transfert de risques vers le privé – utilise toutes les formes possibles de la finance contemporaine : prêts, (amortissement classique, in fine-

bullet en un seul versement à son échéance), réhausseur de crédit, garanties, obligations, actions avec droit de préférence, subventions, etc. chaque cas est particulier et les outils en présence dépendent généralement de l'appétence des financeurs et investisseurs de la place. On notera notamment que dans le cas de la ville de Marseille, l'apport du foncier valorisable financièrement a été un moyen d'alléger la charge pour la puissance publique, puisque le loyer acquitté a pu être abaissé à due proportion grâce à un moindre recours à la dette et aux fonds propres.

Pour attirer les financeurs (investisseurs en fonds propres et prêteurs), l'essentiel est d'introduire de la confiance avec le secteur financier. Comme souligné précédemment, un cadre réglementaire clair peut aider à créer ce climat de confiance. Une garantie de paiement de l'autorité en dernier ressort peut aussi jouer ce rôle (garantie de l'Etat français apporté dans le cadre du financement de la ligne à grande vitesse sud Europe Atlantique par exemple), quand une rémunération du risque qui, en ligne avec les fondamentaux économiques du projet, s'avère nécessaire. Pour contribuer à créer cet environnement de confiance et éviter notamment un risque de judiciarisation, l'Etat du Chili a, par exemple réalisé tout un travail en amont avec les populations locales ; lors du lancement du programme de développement des autoroutes. En évaluant les impacts sociaux et en créant une unité de participation du public, l'Etat chilien a ainsi souhaité désamorcer en amont toute possibilité d'oppositions locales et de contentieux.

IV. Conclusion intermédiaire et proposition de recommandations pour les gouvernements locaux:

1/ La décentralisation et l'autonomie financière sont favorables à la mobilisation de ressources externes de financement.

2/ Le cadre réglementaire et/ou prudentiel doit permettre de gagner la confiance en la qualité de signature des collectivités.

3/ Favoriser l'endettement et la relation de crédit peut être un moyen d'améliorer la qualité de signature des collectivités et la viabilité des projets à financer, sous tous les angles (transparence financière, management financier, design des projets, etc.)

4/ Au-delà des fondamentaux, des mesures de garantie adaptées doivent être envisagées pour diminuer le profil de risque des collectivités et/ou des projets, et accroître la confiance du secteur privé.

5/ Le « pooling » ou la mutualisation des besoins est un moyen concret de mobiliser des sources de financement externe plus nombreuses.

6/ Les dons, subventions et les différentes formes prises par l'aide au développement doivent servir de signal et permettre de jouer un rôle de levier dans la recherche et la mobilisation de sources de financement, notamment privées.

V. Éléments de bibliographie

Alm J., (2010), "Municipal finance of urban infrastructure: knowns and unknowns", Wolfensohn center for development, Working Paper 19, 51 pages

Ang A. et R.C. Green (2011), "Lowering Borrowing Costs for States and Municipalities Through CommonMuni", The Hamilton Project, Discussion Paper 2011-01 40 pages

Banerji S, K. Gangopadhyay, A. Thampy et Z. Wong (2013), "Constraints and Prospects of Financing via Municipal Bonds in India: An analysis with case studies", International Growth Centre, Working Paper, 44 pages

Binta Samad R. (2009), "Strengthening financial capability of a municipality : a case study of Dhaka city corporation", *Journal of Bangladesh Institute of Planners*, Vol. 2, déc., pp.136-144

Campbell T. and H. Fuhr H. éd. (2004), *Leadership and innovation in subnational government. Case studies from Latin America*, The World Bank, 468 pages

Canuto O. and Liu L. (2010), "Subnational Debt Finance and the global financial crisis", The World Bank, *Economic Premise*, n°13, mai, 7 pages

Canuto O. and L. Liu éd. (2013), *Until debt do us part. Subnational Debt, Insolvency, and Markets*, The World Bank, 654 pages

Cox E. et K. Schmuecker (2013), "Beyond Banks and Big government : Strategies for Local Authorities to Promote Investment", Northern Economic Futures Commission, Report, IPPR North, 23 pages

Eichler J.P., A. Wegener et U. Zimmermann (2012), "Financing Local Infrastructure: Linking Local Governments and Financial Markets", GIZ, 91 pages

European PPP Expertise Centre (2012), "Poznan Waste-to-Energy Project, Poland: Using EU Funds in PPPs – Case Study", juin, 16 pages

European PPP Expertise Centre (2012), "EU Funds in PPPs: Project Stocktake and Case Studies", juin, 24 pages

Farvacque-Vitkovic C. et M. Kopanyi M. éd. (2014), *Municipal Finances: a Handbook for Local Governments*, The World Bank, 521 pages

Freire M., J. Petersen, M. Huertas et M. Valadez éd. (2004), *Subnational Markets in developing countries: from Theory to Practice*, The World Bank and Oxford University Press, 699 pages

Government of India (2010), "Public Private Partnership Projects in India: Compendium of Case Studies", Government of India, Ministry of Finance Department of Economic Affairs, 158 pages

Grossman D, D. Painter et O. Chavez (2011), « A practitioner's Guide to Improve Local Authority Creditworthiness », ICMA-Latin America, déc., 51 pages

Halded a N, F. Brahimy et F. Merkaj (2013), "Local Government Borrowing Issues in Central and Eastern Europe: the Case of Albania", *EuroEconomica*, vol. 32, n°1, 12 pages

Kehew R., T. Matsukawa et J. Petersen (2005), "Local Financing for Sub-Sovereign Infrastructure in Developing Countries: Case Studies of Innovative Domestic Credit Enhancement Entities and Techniques", *Discussion Paper n°1*, Infrastructure, Economics and Finance Departement, The World Bank, 67 pages

Liebig K., M. Bahrinipour, L. Fuesers, B. Knodler, C. Schonhofen et M. Stein (2008), "Municipal Borrowing for Infrastructure Service Delivery in South Africa : a Critical Review", *Studies Deutsches Institut fur Entwicklungspolitik 34*, German Development Institute, 140 pages

Liu L. (2010), "Strengthening Subnational Debt Financing and Managing Risks", Economic Policy and Debt Department, The World Bank, août, 42 pages

Munawar A. ed. (2010), *Municipal Infrastructure Financing: Innovative Practices from Developing Countries*, Commonwealth Secretariat Local Government Reform Series, Commonwealth Secretariat, 142 pages

NALAS (2011), *Guidelines on local government borrowing and recent development in NALAS countries*, NALAS, 155 pages

Nations Unies (2014), « La dignité pour tous d'ici 2030 : éliminer la pauvreté, transformer nos vies et protéger la planète », Rapport de synthèse du Secrétaire général sur le programme de développement durable pour l'après-2015, 4 déc., 39 pages

Nations Unies (2015), « Rapport du Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable », Nations Unies, 56 pages

Paulais T. (2012), *Financer les villes d'Afrique : l'enjeu de l'investissement local*, Pearson Education France, 417 pages

Peterson G.E. (1996), « Using municipal development funds to build municipal credit markets », préparé pour le Gouvernement indien et The World Bank, 47 pages

Peterson G.E. « Banks or Bonds? Building a Municipal Credit Market », The Urban Institute, 18 pages

PPIAF (2013), « The Importance of domestic municipal bond market development : characteristics of sub-national infrastructure financing », CreditWorthiness Brief, déc., 4 pages

UN Habitat (2015), « The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries », Report, 96 pages

